

A INEFICIÊNCIA DOS PORTAIS DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA NO BRASIL: UMA ANÁLISE À LUZ DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE E DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO

Guilherme Rocha

Doutorando e Mestre em Direito pela Universidade de Marília – Unimar (São Paulo/SP). Especialista em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC Minas (Belo Horizonte/MG). Especialista em Direito Civil e Processual Civil pela Instituição Toledo de Ensino – ITE (Bauru/SP). Professor Universitário. Procurador da Câmara Municipal de Jaú/SP. Autor de livros e artigos no ramo do Direito Público.

Elias Marques de Medeiros Neto

Pós-Doutor em Direito Processual Civil pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa (2015). Pós-Doutor em Democracia e Direitos Humanos, com foco em Direito Processual Civil, na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra/Ius Gentium Conimbrigae (2019). Pós-Doutor em Direitos Sociais, com foco em Direito Processual Civil, na Faculdade de Direito da Universidade de Salamanca (2019/2021). Doutor e Mestre em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP. Professor Doutor de Direito Processual Civil no Curso de Mestrado e Doutorado na Universidade de Marília – Unimar (São Paulo/SP) (desde 2014). Advogado. Autor de livros e artigos no ramo do Direito Processual Civil. Membro fundador e Diretor do Ceapro – Centro de Estudos Avançados de Processo (desde 2014). Coordenador do Núcleo de Direito Processual Civil da Escola Superior da Advocacia-OAB/SP (desde 2019). Vice-Presidente da Comissão de Direito Processual Civil da OAB/SP (desde 2019). Presidente da Comissão de Direito Processual Civil da OAB/SP, Pinheiros (desde 2013). Secretário Membro da comissão de Direito Processual Civil do Conselho Federal da OAB (desde 2019). Membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual – IBDP.

Resumo: O tema da presente pesquisa analisa a ineficiência dos portais de transparência pública no Brasil, sob o prisma do princípio da publicidade e do direito ao desenvolvimento. O problema de pesquisa confronta a suficiência dos portais de informação à satisfação do referido princípio, em vista da concretização do direito ao desenvolvimento. Objetiva-se constatar se há atendimento aos anseios da sociedade pós-moderna, bem como busca-se identificar porque houve piora do Brasil em índices internacionais se, em âmbito interno, avaliou-se o oposto. O método de pesquisa adotado é o hipotético-dedutivo, e a base utilizada foi a bibliográfica, sem prejuízo de análise empírica, considerada a atuação do primeiro autor.

Palavras-chave: Transparência. Publicidade. Desenvolvimento. Informação. Ineficiência.

Sumário: Introdução – **1** A sociedade pós-moderna e a transparência pública – **2** A relação de direta proporcionalidade entre o princípio da publicidade e o direito ao desenvolvimento – **3** A insuficiência dos portais de transparência à eficácia substancial do princípio da publicidade – Conclusão – Referências

Introdução

A complexidade do direito ao desenvolvimento é compatível com a da sociedade pós-moderna. Novos anseios, proporcionados ou maximizados pela tecnologia da informação propõem mudanças intensas na relação da Administração Pública com os cidadãos. Mas em qual medida as novas demandas estão sendo qualitativamente fornecidas?

O problema que se pretende enfrentar na presente pesquisa confronta a suficiência dos portais de transparência à satisfação substancial do princípio da publicidade, cuja existência, ou não, de direta proporcionalidade, impacta no grau de concretização do direito ao desenvolvimento.

O objetivo é aferir se os portais de transparência pública atendem aos anseios da sociedade pós-moderna, bem como tentar identificar porque há uma relação de inversa proporcionalidade entre os índices interno e externo de transparência, à medida que entre 2015 e 2016 o Brasil melhorou a qualidade das informações divulgadas à sociedade, segundo levantamento do Ministério Público, mas desde 2012 sofreu quedas seguidas no *ranking* mundial de corrupção, elaborado pela Transparência Internacional.

A justificativa da pesquisa é de ordem teórica e prática, pois em paralelo à abordagem bibliográfica, que visa identificar a relação entre o princípio da publicidade e o direito ao desenvolvimento, pretende-se contribuir para o aprimoramento dos portais de transparência brasileiros.

A pesquisa se inicia mediante apresentação da relação entre a sociedade pós-moderna e a transparência pública, oportunidade em que são apresentados dados de legislação e da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (primeiro tópico). Na sequência aborda-se a relação entre publicidade e desenvolvimento, contexto a partir do qual se extrai a transparência da primeira e conecta o direito à informação com o último (segundo tópico). O último tópico analisa criticamente a insuficiência dos portais de transparência à eficácia substancial do princípio da publicidade.

Com a pesquisa não se pretende indicar a falta de sucesso dos resultados proporcionados pelos portais de transparência no Brasil. Ao contrário, visa-se enaltecer sua relevância e contribuir para uma (nova) etapa evolutiva, atenta, inclusive, às recomendações da Transparência Internacional para o País.

O método de pesquisa adotado foi o hipotético-dedutivo, amparado por ampla consulta bibliográfica, sem prejuízo da contribuição de análise empírica, considerada a atuação do autor.

1 A sociedade pós-moderna e a transparência pública

A abordagem apresentada no presente excerto demanda prévia indicação do contexto social considerado. Nesse sentido, compreende-se como sociedade moderna aquela de característica industrial, cujo modelo foi adotado, em determinado momento histórico, na maior parte dos Estados,¹ e que é chamada de sociedade da era do *hardware* por Zygmunt Bauman.²

A sociedade moderna tem como símbolos o fordismo e o taylorismo, contexto em que as grandes conquistas territoriais e os grandes empreendimentos desfrutavam de papel protagonista.³

Já a sociedade pós-moderna supera as limitações do período anterior, à medida que não vislumbra o espaço como uma barreira física de difícil transposição, haja vista a evolução dos meios de comunicação.⁴ A instantaneidade da era do *software* fez com que os objetivos da sociedade moderna sucumbissem em face de uma ordem social que deixou de ser majoritariamente produtiva para se tornar reprodutiva.⁵

A comunicação alterou (e continua modificando) a relação entre fornecedores e consumidores, empregados e empregadores, Estado e administrados, entre tantas outras. Esse, aliás, é um fator que contribui ao aguçamento da crise de representatividade suportada em muitos Estados e precocemente constatada por Anthony Giddens.⁶

A célere evolução dos recursos de comunicação provocou uma drástica alteração no modelo de gestão pública, e os agentes políticos que tardarem a reconhecer essa mudança sucumbirão no exercício do poder em face dos adversários que propunham instrumentos de publicidade voltados à aproximação da sociedade com a Administração Pública.⁷

A insatisfação com a política, constatável em nível global, demanda a reinvenção da forma de gestão pública, o que passa pela utilização de instrumentos que viabilizem amplo acesso à informação. Trata-se do processo de “democratização da democracia”,⁸ que visa maximizar a participação da sociedade na *res publica*.

¹ FEATHERSTONE, Mike. *Cultura de consumo e pós-modernismo*. Tradução: Julio Assis Simões. São Paulo: Studio Nobel, 1995.

² BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Tradução: Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

³ BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Tradução: Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

⁴ BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Tradução: Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

⁵ FEATHERSTONE, Mike. *Cultura de consumo e pós-modernismo*. Tradução: Julio Assis Simões. São Paulo: Studio Nobel, 1995.

⁶ GIDDENS, Anthony. *Mundo em descontrole*. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2007.

⁷ GIDDENS, Anthony. *Mundo em descontrole*. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2007.

⁸ GIDDENS, Anthony. *Mundo em descontrole*. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2007, p. 85.

A sociedade da comunicação deve ter acesso amplo aos dados públicos, para que possa analisá-los e cobrar as providências que reputar pertinentes.⁹ Nesse sentido, a transparência surge como instrumento do princípio da publicidade, que, por sua vez, serve à eficácia substancial do direito ao desenvolvimento.

A Resolução nº 41/128 das Nações Unidas é fundamento da transparência em âmbito internacional. Ela prevê a necessidade de adoção de medidas administrativas e legislativas pelos Estados, com a finalidade de concretização da transparência para que se viabilize o processo interno de desenvolvimento.

O Brasil, nesse sentido, tem aprovado medidas legislativas tendentes a tornar públicos dados relativos à Administração Pública, notadamente em relação à gestão do erário. Em decorrência, medidas administrativas estão sendo adotadas para conferir eficácia substancial às previsões abstratas, dentre as quais se destaca a implantação de portais de informação, adequados e acessíveis à sociedade da era do *software*.

Não há um diploma legal que concentre o regramento normativo brasileiro acerca da transparência, mas uma série de regras esparsas, dentre as quais se destacam: a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF¹⁰); o Decreto nº 7.185, de 27 de maio de 2010 (que regulamenta o parágrafo único do art. 48 da LRF); a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI); o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012 (que regulamenta a LAI); a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos); a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999 (Lei do Processo Administrativo Federal); a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade).

Do conjunto apresentado destacam-se a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso à Informação, que impõem deveres claros de transparência ativa e passiva do Poder Público.

Um dos capítulos da Lei de Responsabilidade Fiscal é destinado especificamente à transparência, controle e fiscalização, cujo artigo inaugural prevê comportamentos ativos que devem ser praticados pela Administração:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório

⁹ ROCHA, Guilherme Aparecido da. A transparência como instrumento à eficácia material do direito humano ao desenvolvimento. *In*: BLOOD, Renata Luciane Polsaque Young (Org.). *Fenômenos Sociais e Direito 2*. Ponta Grossa: Atena, 2018.

¹⁰ Com as alterações promovidas por meio da Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009.

Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

A divulgação por meios eletrônicos é fundamental à ampla publicidade, haja vista a facilidade de acesso, que está em constante processo de maximização. A *internet* é o instrumento com maior eficácia à divulgação de informações e, em consequência, a fortalecer a ligação entre o Poder Público e a sociedade.¹¹

Em paralelo à ampla divulgação de dados à sociedade, por meio de um conjunto de atos inseridos no contexto da transparência ativa, a Administração possui deveres de transparência passiva. Fundado do direito de petição, eles impõem o dever de resposta adequada a pedidos de informação formalizados por qualquer pessoa.¹² A previsão do dever em análise consta da Lei de Acesso à Informação:

Art. 7º O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

I – orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;

II – informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;

III – informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;

¹¹ MENDES, Gilmar Ferreira. Capítulo IX: Da Transparência, Controle e Fiscalização. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Org.). *Comentários à lei de responsabilidade fiscal*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

¹² ROCHA, Guilherme Aparecido da. A transparência como instrumento à eficácia material do direito humano ao desenvolvimento. In: BLOOD, Renata Luciane Polsaque Young (Org.). *Fenômenos Sociais e Direito*. 2. Ponta Grossa: Atena, 2018.

IV – informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;

V – informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;

VI – informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e

VII – informação relativa:

a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;

b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

Atento aos deveres impostos e ao descumprimento da legislação, o Ministério da Justiça incluiu ações voltadas à transparência pública na Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA.

A ENCCLA é composta por mais de 60 órgãos, dentre os quais se incluem os três Poderes da República e os Ministérios Públicos. Em 2015, ela estabeleceu 15 ações, uma delas atinente à transparência:

Ação 4: Estabelecer estratégia articulada de fomento, monitoramento e cobrança do cumprimento da Lei nº 12.527/2011, em relação à transparência ativa e passiva.¹³

O órgão incumbido da coordenação da Ação nº 4 foi a Controladoria-Geral da União – CGU. Já as ações de cobrança de efetivação da legislação ficaram a cargo dos Ministérios Públicos (Federal e Estadual).

A partir dos critérios avaliados, o Ministério Público atribuiu pontos proporcionais à observância (total ou parcial) de cada um. O conteúdo avaliado incluiu medidas de transparência ativa e passiva. No primeiro caso, verificou-se, dentre outros, a divulgação de dados sobre despesas e receitas públicas, licitações e contratos administrativos. No segundo, avaliou-se a existência e o funcionamento de canais de informação aos cidadãos, de forma presencial e eletrônica.¹⁴

¹³ BRASIL. Ministério da Justiça e Cidadania. *Estratégia nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro (ENCCLA): ações 2015*. 2015. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/suaprotecao/lavagem-de-dinheiro/enccla/acoes-enccla/acoes-da-enccla>. Acesso em: 01 dez. 2018.

¹⁴ BRASIL. Ministério Público Federal. *9/12: ranking do MPF classifica municípios e estados pelo nível de transparência*. 2015. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/9-12-rankingdo-mpf-classifica-municipios-e-estados-pelo-nivel-de-transparencia-das-informacoes-publicas>. Acesso em: 02 dez. 2018.

Além das medidas de transparência ativa e passiva, a fiscalização avaliou condutas chamadas de “boas práticas de transparência”,¹⁵ como a divulgação da remuneração individualizada de cada agente público, *verbi gratia*. Essa exigência específica foi fundamentada em interpretação analógica do §3º do art. 7º do Decreto nº 7.724/12, bem como em decisão do Supremo Tribunal Federal.¹⁶

Os resultados obtidos na primeira avaliação não satisfazem os anseios da sociedade pós-moderna, conforme dados apresentados no terceiro tópico. Em virtude da média alarmante constatada, os entes federativos receberam recomendação de adequação dos sistemas de informação num primeiro momento, sob pena de suportarem medidas judiciais (de improbidade administrativa, por exemplo) caso mantivessem o descumprimento das medidas de transparência.¹⁷

Mas terão as medidas adotadas na primeira etapa de fiscalização sido suficientes à melhoria da transparência pública? E, afinal, porque se utiliza a transparência?

2 A relação de direta proporcionalidade entre o princípio da publicidade e o direito ao desenvolvimento

O desenvolvimento é um direito humano que decorre de uma série de fatores, executados pelo Poder Público e pela iniciativa privada, que visam proporcionar o bem comum à sociedade e cuja base de sustentação é a dignidade da pessoa humana.¹⁸ Sua consagração com esse sentido, no entanto, é recente.

Não obstante, há divergência sobre o embrião que culminou na indicação clara do desenvolvimento como direito. Para Pereira, a primeira menção ao desenvolvimento dessa natureza foi do Cardeal Etienne Duval, arcebispo de Aghel (Argélia), em discurso proferido por ocasião de uma mensagem de ano novo, em 1º de janeiro de 1969.¹⁹ De modo diverso, Peixinho afirma que a primeira abordagem específica do

¹⁵ SÃO PAULO. Ministério Público do Estado. *Instrumento de avaliação de transparência desenvolvido pela Enccla*. 2015. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/!PORTAL.wwwpob_page.show?_docname=2577007.PDF. Acesso em: 02 dez. 2018.

¹⁶ BRASIL. Ministério da Justiça e Cidadania. *Estratégia nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro (ENCCLA): ações 2015*. 2015. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/suaprotecao/lavagem-de-dinheiro/enccla/acoes-enccla/acoes-da-enccla>. Acesso em: 01 dez. 2018.

¹⁷ ROCHA, Guilherme Aparecido da. A transparência como instrumento à eficácia material do direito humano ao desenvolvimento. In: BLOOD, Renata Luciane Polsaque Young (Org.). *Fenômenos Sociais e Direito 2*. Ponta Grossa: Atena, 2018.

¹⁸ ROCHA, Guilherme Aparecido da. A transparência como instrumento à eficácia material do direito humano ao desenvolvimento. In: BLOOD, Renata Luciane Polsaque Young (Org.). *Fenômenos Sociais e Direito 2*. Ponta Grossa: Atena, 2018.

¹⁹ PEREIRA, Antonio Celso Alves. O direito ao desenvolvimento no contexto dos direitos humanos. In: *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, Jan./Mar., 1992, nº 77/78.

direito ao desenvolvimento foi realizada por Keba Mbaye, então Chefe de Justiça do Senegal, em 1972.²⁰

Mas nenhum dos dois marcos identifica o verdadeiro embrião da análise em referência. Veja-se que o primeiro deles é proveniente de uma autoridade religiosa que, em verdade, reproduziu abordagem constante da carta encíclica *Populorum Progressio*, de Paulo VI, que aborda exclusivamente essa temática.

A *Populorum Progressio* aborda medidas necessárias à promoção do progresso dos povos, por meio de ações voltadas ao “desenvolvimento integral do homem e para o desenvolvimento solidário da humanidade”.²¹

O direito ao desenvolvimento, nos moldes preconizados pela *Populorum Progressio* não possui apenas índole econômica. Vai além e alcança nítidos aspectos políticos, sociais e culturais.²² Referida carta encíclica conclui que:

As excessivas disparidades econômicas, sociais e culturais provocam, entre os povos, tensões e discórdias, e põem em perigo a paz. Como dizíamos aos Padres conciliares, no regresso da nossa viagem de paz à ONU, a condição das populações em fase de desenvolvimento deve ser objeto da nossa consideração, ou melhor, a nossa caridade para com todos os pobres do mundo, e eles são legiões infinitas, deve tornar-se mais atenta, mais ativa e mais generosa. Combater a miséria e lutar contra a injustiça, é promover não só o bem-estar, mas também o progresso humano e espiritual de todos e, portanto, o bem comum da humanidade.²³

Embora tenha sido mencionado em diferentes momentos, desde a Carta das Nações Unidas (pós-2ª Guerra Mundial), o direito ao desenvolvimento ganha especial relevo, ao ponto de ser internacionalmente positivado por meio de um documento específico, apenas em 1986, por meio da Declaração das Nações Unidas sobre o direito ao desenvolvimento, que prevê em seu primeiro dispositivo:

²⁰ PEIXINHO, Manoel Messias; FERRARO, Suzani Andrade. Direito ao desenvolvimento como direito fundamental. In: *XVI Congresso Nacional do CONPEDI*. Disponível em: http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/manoel_messias_peixinho.pdf. Acesso em: 08 dez. 2018.

²¹ IGREJA CATÓLICA. Papa (1963-1978: Paulo VI). *Carta encíclica Populorum Progressio*: sobre o desenvolvimento dos povos. Roma: Libreria Editrice Vaticana, 1967. Disponível em: http://w2.vatican.va/content/paul-vi/pt/encyclicals/documents/hf_p-vi_enc_26031967_populorum.html. Acesso em: 5 dez. 2018.

²² IGREJA CATÓLICA. Papa (1963-1978: Paulo VI). *Carta encíclica Populorum Progressio*: sobre o desenvolvimento dos povos. Roma: Libreria Editrice Vaticana, 1967. Disponível em: http://w2.vatican.va/content/paul-vi/pt/encyclicals/documents/hf_p-vi_enc_26031967_populorum.html. Acesso em: 5 dez. 2018.

²³ IGREJA CATÓLICA. Papa (1963-1978: Paulo VI). *Carta encíclica Populorum Progressio*: sobre o desenvolvimento dos povos. Roma: Libreria Editrice Vaticana, 1967. Disponível em: http://w2.vatican.va/content/paul-vi/pt/encyclicals/documents/hf_p-vi_enc_26031967_populorum.html. Acesso em: 5 dez. 2018.

Artigo 1º

§1. O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.

§2. O direito humano ao desenvolvimento também implica a plena realização do direito dos povos à autodeterminação que inclui, sujeito às disposições relevantes de ambos os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos, o exercício de seu direito inalienável à soberania plena sobre todas as suas riquezas e recursos naturais.

A reafirmação do desenvolvimento como direito foi feita na Conferência de Viena sobre Direitos Humanos, de 1993:

10. A Conferência Mundial sobre Direitos do Homem reafirma o direito ao desenvolvimento, conforme estabelecido na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, enquanto direito universal e inalienável e parte integrante dos Direitos do homem fundamentais.

A natureza de direito humano, atribuída ao desenvolvimento, também se evidencia na doutrina, como se constata em Amartya Sem:

Ver o desenvolvimento como expansão de liberdades substantivas dirige a atenção para os fins que o tornam importante, em vez de restringi-la a alguns dos meios que, *inter alia*, desempenham um papel relevante no processo. O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação da liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou intervenção excessiva de Estados repressivos.²⁴

Para Amartya Sem, o desenvolvimento demanda um conjunto de atos destinados a maximizar as liberdades humanas, contexto no qual se conecta com a teoria constitucional de José Joaquim Gomes Canotilho, que ao versar sobre a liberdade igual, discorre:

A liberdade igual aponta a *igualdade real* (art. 9º/d), o que pressupõe a tendencial possibilidade de todos terem acesso aos bens econômicos,

²⁴ SEM, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, p. 17.

sociais e culturais. ‘Liberdade igual’ significa, por exemplo, não apenas o direito a inviolabilidade de domicílio, mas o direito a ter casa; não apenas o direito à vida e integridade física, mas também o acesso a cuidados médicos; não apenas o direito de expressão mas também a possibilidade de formar a própria opinião; não apenas direito ao trabalho e emprego livremente escolhido, mas também a efectiva posse de um posto de trabalho.²⁵ (grifo do autor)

O contexto atual de desenvolvimento envolve o âmbito interno do Estado, que enfrenta as desigualdades sociais e regionais, alcança o âmbito internacional, em razão das características globais da sociedade pós-moderna e não se divorcia da preocupação com as próximas gerações, o que revela o problema de identificar a quem cabe o poder e o dever de proceder à justa redistribuição dos bens sociais.²⁶

Ao explorar o direito ao desenvolvimento, Piovesan vislumbra que ele é composto por três dimensões:

a) a importância da participação, com realce ao componente democrático a orientar a formulação de políticas públicas, dotando-lhes de maior transparência e *accountability*; b) a proteção às necessidades básicas de justiça social, enunciando a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento que: ‘A pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deve ser ativa, participante e beneficiária do direito ao desenvolvimento’; e c) a necessidade de adotar programas e políticas nacionais, como de cooperação internacional [...].²⁷

A Resolução nº 41/128 das Nações Unidas é clara ao indicar que o processo de desenvolvimento depende da participação popular, o que se constata mediante o conteúdo do §2º do art. 8º, que prevê aos Estados o dever de “encorajar a participação popular em todas as esferas, como um fator importante no desenvolvimento e na plena realização de todos os direitos humanos”.

A participação popular pode ser encorajada por diversos mecanismos, mas passa, necessariamente, pelo princípio da publicidade. Entre desenvolvimento e publicidade verifica-se um liame indissociável, sendo a última condição existencial qualitativa do primeiro. Não há desenvolvimento sem informação, que, por sua vez, depende das ferramentas do Poder Público para esclarecer a todos, indistintamente.

²⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 478.

²⁶ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 478.

²⁷ PIOVESAN, Flávia. *Direito humanos e justiça internacional*. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 21.

É nesse contexto que se extrai a transparência diretamente do núcleo do princípio da publicidade. A divulgação de dados sem prévio pedido, em paralelo à disponibilização efetiva de informações após solicitação de qualquer cidadão concretiza o princípio da publicidade, pois abre a todos, de modo direto e célere, dados relativos à gestão pública.

Transparência, *accountability* e *compliance* são termos recorrentes na atualidade administrativa do setor público por força de novos acordos firmados internacionalmente, haja vista a imprescindibilidade da cooperação em face do caráter transnacional das operações praticadas por entes públicos e privados, conforme se expôs no primeiro tópico deste excerto.

Os recursos tecnológicos, nesse contexto, contribuem na prevenção e na repressão da corrupção (*lato sensu*), sob a ótica quantitativa e qualitativa. A antiga e sorrateira prática agora tem novos adversários, que, contudo, precisam ser celeremente aprimorados, pois, do contrário, constituirão meros obstáculos transponíveis pela ardileza humana.

3 A insuficiência dos portais de transparência à eficácia substancial do princípio da publicidade

Relevante salientar que a presente pesquisa não vislumbra identidade entre os termos publicidade e transparência. A diferença é apresentada claramente por Rodrigues:

Os termos ‘publicidade’ e ‘transparência’ são tratados, normalmente, como sinônimos. Mas há uma diferença que não é apenas morfológica, mas também política e histórica. A publicidade remonta a discussões políticas e à tomada de decisões em público, como acontecia na ágora ateniense e no fórum romano. A transparência é um termo moderno que requer uma administração pública diáfana, garantindo o acesso do público à informação e permitindo um controle por parte do público. A transparência é legitimada pelo estado de direito, enquanto a publicidade tem sua fonte na democracia.²⁸

Não obstante, também não se considera a transparência como um princípio, mas sim como um mecanismo a serviço da eficácia substancial do princípio da

²⁸ RODRIGUES, João Gaspar. Publicidade, transparência e abertura na administração pública. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 266, p. 89-123, maio/ago., 2014, p. 93.

publicidade. A primeira é, portanto, um dos caminhos que levam à concretização da última. Por isso, a presente pesquisa não pactua do entendimento de Evangelista.²⁹

A transparência é, também, o liame que une o princípio da publicidade ao direito à informação, conforme lição de Salgado:

Uma das facetas do princípio constitucional da publicidade é o direito de acesso à informação. É a partir do reconhecimento (e, eventualmente, da positivação) desse direito que o controle e a *accountability* vertical são exercidas pelos cidadãos. Não há como vigiar os agentes públicos se não houver transparência e informação.³⁰

Accountability é o “conjunto de processos, procedimentos e valores atrelado a um ideal de responsabilização e de controle dos governos, que se realiza nas condições de regimes políticos democráticos”,³¹ que também se viabiliza por meio do princípio da publicidade.³²

Compreendida em dupla dimensão, a *accountability* vertical se aproxima, porque trabalha em conjunto, com a transparência. Nesta dimensão, a sociedade controla (por meio de mecanismos de acesso à informação) e pune (o que se faz e, em último grau, por meio de eleições) os agentes políticos.³³

É nesse contexto que se insere a transparência, cujo objetivo é melhorar a divulgação de dados de interesse público e reduzir as possibilidades de práticas ilícitas. Nesse sentido, ao consultar o índice de percepção da corrupção, aferido pela Transparência Internacional, constata-se que o Brasil ocupa posição vexatória.

Na avaliação de 2016, o Brasil ocupava a 79ª posição (num total de 180). Já em 2017 o País reduziu sua pontuação e caiu para a 96ª posição. Apenas Libéria e Bahrein apresentaram queda maior que a do Estado brasileiro.³⁴

²⁹ EVANGELISTA, Lúcio. *Controle social versus transparência pública: uma questão de cidadania*. Brasília: TCU, 2010.

³⁰ SALGADO, Eneida Desiree. Princípio da publicidade. *Enciclopédia jurídica da PUCSP*. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/37/edicao-1/principio-da-publicidade>. Acesso em: 02 dez. 2018.

³¹ FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. *Lua Nova*, nº 84, p. 84.

³² SALGADO, Eneida Desiree. Princípio da publicidade. *Enciclopédia jurídica da PUCSP*. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/37/edicao-1/principio-da-publicidade>. Acesso em: 02 dez. 2018.

³³ VASCONCELLOS, Rodrigo da Costa; FONTANA, Odisséia Aparecida Paludo. A *accountability* como instrumento eficaz no governo eletrônico e no processo judicial. *Observatório do Governo Eletrônico*. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/accountability-como-instrumento-eficaz-no-governo-eletr%C3%B4nico-e-no-processo-judicial>. Acesso em: 02 dez. 2018.

³⁴ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Índice de percepção da corrupção 2017*. Tradução: Larissa Peixoto Gomes. Disponível em: <https://www.ipc.transparenciainternacional.org.br/>. Acesso em: 10 nov. 2018.

Considerada a pontuação variável entre 0 (zero) e 100 (cem), o Brasil obteve, na última avaliação, apenas 37 pontos, o que revela a menor pontuação do País desde 2012. Também considerado o ano de 2012, o Brasil passou da 69ª para a 96ª, o que revela um hiato ainda maior e o que acende a necessidade de avaliar porque as quedas têm sido frequentes.³⁵

Essa análise passa pelo confronto de dados relativos aos portais de transparência, que passaram a ser uma obrigação da Administração Pública e cuja fiscalização foi intensificada de modo inovador pelo Ministério Público, notadamente a partir de 2015, como se expôs em tópico antecedente.

Não há dúvida acerca da relevância dos portais de transparência, haja vista que o fomento da participação social é sempre desejável, à luz do princípio democrático. Quanto maior a quantidade de informações disponibilizadas pelo Poder Público, maior será o interesse da sociedade em participar do processo administrativo e melhores serão as condições para pleitearem políticas mais justas.³⁶

Em tempos de maximização da disponibilização de informações, é necessário avaliar qual o nível de qualidade em que elas são fornecidas. Deve-se evitar a assimetria das informações e os resultados devem ser efetivos, de modo a expressar os anseios da sociedade.³⁷

Como mecanismo de eficácia substancial do princípio da publicidade, os portais de transparência inserem a sociedade no âmbito interno da Administração, aproximando os polos que por não raras vezes se mantinham completamente distantes. A aproximação entre o Estado e o cidadão, nos moldes delineados, garante

acesso às informações financeiras sobre gestão do poder executivo. É em suma a abertura do que sempre se teve como mais sigiloso, as contas públicas, com fito de evitar a malversação do dinheiro público que desde os primórdios fora foco de inúmeras possibilidades de desvios e corrupções.³⁸

As questões estabelecidas para serem avaliadas são importantes e revelam inegável ganho de qualidade à transparência administrativa. O nível inicialmente

³⁵ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Índice de percepção da corrupção 2017*. Tradução: Larissa Peixoto Gomes. Disponível em: <https://www.ipc.transparenciainternacional.org.br/>. Acesso em: 10 nov. 2018.

³⁶ CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

³⁷ FERNANDES, Eliane Leão. *Transparência e controle social: o caso do Conselho de Alimentação Escolar de Mato Grosso do Sul*. Brasília: ESAF-DIRE, 2010.

³⁸ RODRIGUES, Susan Lucena. Mídia, informação e transparência construindo a cidadania contra a corrupção no Maranhão. In: *II Conferência Sul-Americana e VII Conferência Brasileira de Mídia Cidadã*. Pará, 2011. Disponível em: http://www.unicentro.br/redemc/2011/conteudo/mc_artigos/Midia_Cidada_Lucena_Rodrigues.pdf. Acesso em: 10 nov. 2018.

identificado (de 3,92%) em 2015, foi majorado para 5,21% (cinco inteiros e vinte e um décimos por cento) em 2016, após as providências de fiscalização do Ministério Público. Constata-se um acréscimo de 33% (trinta e três por cento) após a atuação do *Parquet Federal*.³⁹

Há pesquisas sobre a clareza de portais de transparência que fornecem dados relevantes à presente análise. Identificou-se dificuldade na utilização dos recursos de transparência em relação à divulgação e ao acesso de informações,⁴⁰ o que gera, em consequência, o baixo índice de acesso.⁴¹

Ao analisar 93 portais de Câmaras Municipais, Raupp e Pinho concluíram que os portais de transparência não contribuem para o desenvolvimento da transparência e o fomento à participação popular na gestão pública.⁴²

Há relevante panorama sobre a transparência na pesquisa de Oliveira e Ribeiro, que conclui:

Por meio da revisão da literatura, com base em artigos científicos publicados no Google Acadêmico foram recuperados 29 artigos. Os estudos mostraram, em relação à questão da pesquisa que no âmbito federal, o único estudo concluiu que há desafios para o cumprimento da Lei nº 12.527/11 (Rigui, Silva e Hoch, 2012); no contexto estadual, a maioria dos estudos revelam que os órgãos estaduais investigados possuem baixa capacidade de promover a Transparência, é o caso, por exemplo, de Raupp (2011), de Batista (2013), de Perfolli e Raupp (2013). Contudo, Silva e Carreiro (2014) mostraram que o grau de transparência nos Portais dos Estados analisados é satisfatório. Nos Portais dos Municípios também foram evidenciados baixos níveis de transparência por meio dos estudos de Silva, Santos e Cruz (2010) e Raupp e Pinho (2012).⁴³

³⁹ BRASIL. Ministério Público Federal. *Ranking nacional da transparência*. 2018. Disponível em: <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking>. Acesso em: 10 nov. 2018.

⁴⁰ BATISTA, Nadine Victor. Gestão da transparência: uma análise dos portais de transparência de empresas públicas de Santa Catarina. In: *VI Congresso de Gestão Pública*: CONSAD. Brasília. 2013. Disponível em: <http://consad.org.br/evento/vi-congresso-consad-de-gestao-publica/>. Acesso em: 15 nov. 2018.

⁴¹ RAUPP, Fabiano Maury. Transparência dos gastos incorridos em Assembleias Legislativas dos Estados brasileiros: uma investigação nos portais eletrônicos. In: *XIII Congresso Internacional de Custos*. Portugal. 2013. Disponível em: <https://intercostos.org/index.php/pt/congressos>. Acesso em: 15 nov. 2018.

⁴² RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antonio Gomes de. A voz de Presidente de Câmaras Municipais sobre prestação de contas, transparência e participação em portais eletrônicos. *Revista de Administração e Contabilidade da FAT*, Feira de Santana, v. 4, n. 2, p. 53-68, Set./Dez. 2015.

⁴³ OLIVEIRA, Robson Ramos; RIBEIRO, Sonia Cristina. Transparência a partir de portais de governos: uma revisão da literatura. In: *XI Congresso Nacional de Excelência em Gestão*. Rio de Janeiro. 2015. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/transpar%C3%Aancia-partir-de-portais-de-governos-uma-revis%C3%A3o-da-literatura>. Acesso em: 22 nov. 2018.

Mas se houve acréscimo na média nacional de transparência, por que o País sofreu queda considerável perante o quadro global? Algumas alternativas podem ser sugeridas. A primeira aponta para a relutância de entes públicos em divulgar dados de interesse público, o que mantém a ausência total ou parcial de informações. A segunda indica informações prestadas de modo ineficiente, visando, ou, ao menos, não se comprometendo com a disponibilização qualitativa, que possa ser compreendida pelo cidadão.

Consultas aos portais de transparência revelam dificuldades em obter informações de modo célere, em alguns casos. Em outros, os dados disponibilizados não são compreensíveis, porque são parcialmente apresentados ou porque o nível técnico da comunicação não permite que o cidadão de padrão médio de conhecimento os interprete.

Ao avaliar critérios objetivos (como “há informações sobre a receita nos últimos 6 meses, incluindo natureza, valor de previsão e valor arrecadado?”, ou “o site apresenta dados nos últimos 6 meses contendo: íntegra dos editais de licitação?”, ou ainda: “o site apresenta: Relatório de Gestão Fiscal (RGF) dos últimos 6 meses?”⁴⁴), pode-se atribuir nota máxima a determinado ente público. Mas as informações constantes são eficientemente compreensíveis? O próximo passo, então, deve considerar a compreensão dos dados apresentados, a partir do nível médio de conhecimento da população.

A apresentação gráfica de informações e a existência de glossários são instrumentos que se prestam a essa nova finalidade, que deve ser buscada para que ocorra efetiva salvaguarda do princípio da publicidade, considerado seu aspecto substancial.

Não se olvida o caráter precário de pequenos municípios, que não dispõem de recursos pessoais para referidas atividades, mas essa característica não impede a mudança nos sistemas públicos de informação. A União, assim como disponibiliza modelos de portais de transparência, também pode desenvolver e disponibilizar sistemas de alimentação padronizada, a partir do qual sejam automaticamente geradas as informações claras à sociedade.

O Portal de Transparência não pode maquiagem informações, pois do contrário haverá mera transposição de um problema. De nada adianta substituir a omissão de dados pela disponibilização incompreensível. Note-se que o Relatório Anual da Transparência Internacional é claro ao recomendar ao Brasil o aprimoramento, por meio do aumento da transparência.⁴⁵

⁴⁴ SÃO PAULO. Ministério Público do Estado. *Instrumento de avaliação de transparência desenvolvido pela Enccla*. 2015. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/!PORTAL.wwwpob_page.show?_docname=2577007.PDF. Acesso em: 02 dez. 2018.

⁴⁵ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Índice de percepção da corrupção 2019*, p. 39. Disponível em: <https://www.ipc.transparenciainternacional.org.br/>. Acesso em: 14 abr. 2020.

Ou se preza pela qualidade das informações divulgadas ou os agentes públicos poderão desfrutar de barreiras que seguem impedindo a sociedade de conhecer o que acontece na Administração Pública. Se antes a barreira era a ausência da informação, agora não pode ser a compreensibilidade delas. A depender dessa característica, pode haver manipulação social. Pode-se criar a imagem da transparência sem que ela, de fato, exista.

Sem publicidade não há desenvolvimento, haja vista a relação de proporcionalidade direta entre o primeiro e o último, demonstrada no segundo tópico desta pesquisa. Sem informações claras, fidedignas e disponibilizadas em tempo real alanceia-se gravemente o direito ao desenvolvimento. Primeiro, porque a informação deve ser disponível a todos, salvo as hipóteses excepcionais de sigilo, segundo, porque o retardo na disponibilização de dados, assim como a veiculação incompleta deixa o terreno fértil a práticas corruptas. Logo, a partir de natural obviedade, não pode haver desenvolvimento substancial em terrenos nos quais a corrupção floresce.

Em paralelo a outras condutas que o Estado deve adotar no sentido de estancar as máculas da corrupção, a disponibilização clara e eficiente de informações de interesse público é condição *sine qua non* ao aumento da pontuação do Estado brasileiro no índice global de percepção da corrupção. A quantidade de informações não é suficiente para a satisfação substancial do princípio da publicidade se, no aspecto qualitativo, não se assegurar condições de compreensão, considerado o padrão de conhecimento do cidadão brasileiro médio.

É o momento, então, de serem revistas, para que possam ser aprimoradas, as métricas fixadas na Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro.

Conclusão

A sociedade pós-moderna promoveu a superação dos objetivos e obstáculos da sociedade da era do *hardware*. Ela gera novas necessidades e cobra do Poder Público posturas outrora não imaginadas. A informação é o direito em voga e integra, ao lado de outros, o amplo conjunto necessário à promoção do (também direito ao) desenvolvimento.

O Brasil possui ampla fonte legislativa de deveres de transparência, que foi organizada para ser objeto de fiscalização específica, conforme ação estabelecida na Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA. A partir de critérios objetivos, fixou-se ao Ministério Público a missão de promover avaliação nos portais de transparência dos entes federativos brasileiros visando salvaguardar o princípio da publicidade.

Em 2015, a média nacional de transparência foi de 3,92%. Já no ano seguinte o percentual subiu a 5,21% (cinco inteiros e vinte e um décimos por cento). Contudo, desde 2012 o Brasil está perdendo posições no índice mundial de percepção da corrupção, elaborado pela Transparência Internacional. Atualmente o Brasil ocupa 96ª posição, num total de 180 Estados.

Os dados têm proporção inversa, o que acende um alerta que precisa ser considerado. Se a quantidade de informações disponibilizadas nos portais de transparência do Brasil foi majorada, por que o Brasil perdeu posições no índice em referência? Possivelmente porque a qualidade das informações disponibilizadas continua sendo um desafio para a eficácia substancial do direito à informação.

Não se olvida que o aumento da transparência gera maior percepção da corrupção, mas também não se deve desprezar que os Portais disponibilizados atualmente não se comunicam com a sociedade geral, no sentido da compreensibilidade dos dados divulgados. Não por acaso há recomendação específica sobre isso, para o Brasil, no Relatório Anual da Transparência Internacional.

A revisão de literatura realizada sobre os portais de transparência fornece muitos elementos que indicam dificuldades e problemas na divulgação de dados, o que sugere que a informação pode estar disponível para não ser compreensível. Alterar a não disponibilização de um dado pela apresentação de uma informação que não possa ser compreendida pela maioria é apenas modificar a natureza da barreira estabelecida.

Há uma relação de direta proporcionalidade entre o princípio da publicidade e o direito ao desenvolvimento. O primeiro tem a transparência como relevante instrumento no processo de concretizar o direito à informação e, desse modo, contribuir qualitativamente para a eficácia substancial do direito ao desenvolvimento, que demanda um conjunto de fatos que possam dificultar, ou até mesmo impedir a prática de atos de corrupção.

O contexto da sociedade pós-moderna exige informações com quantidade e qualidade suficientes à análise de qualquer pessoa de conhecimento médio, sem o que apenas serão transferidos para a atualidade modelos ortodoxos de imprecisão de dados, que inviabilizam grandemente o desenvolvimento do Estado brasileiro.

Por isso, é urgente que se insira uma nova etapa no processo de avaliação dos portais de transparência, apta a avaliar a qualidade dos dados disponibilizados em razão do grau de compreensibilidade de cada um deles, considerando a baliza educacional média do brasileiro.

The inefficiency of public disclosure portals in Brazil: an analysis in the light of the principle of publicity and the right to development

Abstract: The subject of the present research analyzes the inefficiency of public transparency portals in Brazil, under the prism of the principle of publicity and the right to development. The research problem confronts the sufficiency of information portals to the fulfillment of this principle, in view of the

realization of the right to development. The objective is to verify if there is fulfillment to the aspirations of the postmodern society, as well as to identify why Brazil has worsened in international indices if, in internal scope, the opposite was evaluated. The research method adopted is hypothetico-deductive, and the basis used was the bibliographic, without prejudice to empirical analysis, considered the first author's performance.

Keywords: Transparency. Publicity. Development. Information. Inefficiency.

Summary: Introduction – **1** Postmodern society and public transparency – **2** The relationship of direct proportionality of the principle of publicity and the right to development – **3** The insufficiency of the Transparency Portals to the substantial effectiveness of the publicity principle – Conclusion – References

Referências

BATISTA, Nadine Victor. *Gestão da transparência: uma análise dos portais de transparência de empresas públicas de Santa Catarina*. In: *VI Congresso de Gestão Pública*: CONSAD, Brasília, 2013. Disponível em: <http://consad.org.br/evento/vi-congresso-consad-de-gestao-publica/>. Acesso em: 15 nov. 2018.

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Tradução: Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BRASIL. Ministério da Justiça e Cidadania. *Estratégia nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro (ENCCLA): ações 2015*. 2015. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/suaprotecao/lavagem-de-dinheiro/enccla/acoes-enccla/acoes-da-enccla>. Acesso em: 01 dez. 2018.

BRASIL. Ministério Público Federal. *9/12: ranking do MPF classifica municípios e estados pelo nível de transparência*. 2015. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/9-12-rankingdo-mpf-classifica-municipios-e-estados-pelo-nivel-de-transparencia-das-informacoes-publicas>. Acesso em: 02 dez. 2018.

BRASIL. Ministério Público Federal. *Ranking nacional da transparência*. 2018. Disponível em: <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking>. Acesso em: 10 nov. 2018.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

EVANGELISTA, Lúcio. *Controle social versus transparência pública: uma questão de cidadania*. Brasília: TCU, 2010.

FEATHERSTONE, Mike. *Cultura de consumo e pós-modernismo*. Tradução: Julio Assis Simões. São Paulo: Studio Nobel, 1995.

FERNANDES, Eliane Leão. *Transparência e controle social: o caso do Conselho de Alimentação Escolar de Mato Grosso do Sul*. Brasília: ESAF-DIRE, 2010.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. *Lua Nova*, nº 84.

GIDDENS, Anthony. *Mundo em descontrole*. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2007.

- IGREJA CATÓLICA. Papa (1963-1978: Paulo VI). *Carta encíclica Populorum Progressio: sobre o desenvolvimento dos povos*. Roma: Libreria Editrice Vaticana, 1967. Disponível em: http://w2.vatican.va/content/paul-vi/pt/encyclicals/documents/hf_p-vi_enc_26031967_populoru_m.html. Acesso em: 5 dez. 2018.
- MENDES, Gilmar Ferreira. Capítulo IX: Da Transparência, Controle e Fiscalização. In: MARTINS, Ives Gandra da Silva; NASCIMENTO, Carlos Valder do (Org.). *Comentários à lei de responsabilidade fiscal*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- OLIVEIRA, Robson Ramos; RIBEIRO, Sonia Cristina. Transparência a partir de portais de governos: uma revisão da literatura. In: *XI Congresso Nacional de Excelência em Gestão. Rio de Janeiro. 2015*. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/transpar%C3%Aancia-partir-de-portais-de-governos-uma-revis%C3%A3o-da-literatura>. Acesso em: 22 nov. 2018.
- PEIXINHO, Manoel Messias; FERRARO, Suzani Andrade. Direito ao desenvolvimento como direito fundamental. In: *XVI Congresso Nacional do CONPEDI*. Disponível em: http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/manoel_messias_peixinho.pdf. Acesso em: 08 dez. 2018.
- PEREIRA, Antonio Celso Alves. O direito ao desenvolvimento no contexto dos direitos humanos. In: *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, Jan./Mar., 1992.
- PIOVESAN, Flávia. *Direito humanos e justiça internacional*. São Paulo: Saraiva, 2007.
- RAUPP, Fabiano Maury. Transparência dos gastos incorridos em assembleias Legislativas dos Estados brasileiros: uma investigação nos portais eletrônicos. In: *XIII Congresso Internacional de Custos. Portugal. 2013*. Disponível em: <https://intercostos.org/index.php/pt/congressos>. Acesso em: 15 nov. 2018.
- RAUPP, Fabiano Maury; PINHO, José Antonio Gomes de. A voz de Presidente de Câmaras Municipais sobre prestação de contas, transparência e participação em portais eletrônicos. *Revista de Administração e Contabilidade da FAT*, Feira de Santana, v. 4, n. 2, p. 53-68, Set./Dez. 2015.
- ROCHA, Guilherme Aparecido da. A transparência como instrumento à eficácia material do direito humano ao desenvolvimento. In: BLOOD, Renata Luciane Polsaque Young (Org.). *Fenômenos Sociais e Direito* 2. Ponta Grossa: Atena, 2018.
- RODRIGUES, João Gaspar. Publicidade, transparência e abertura na administração pública. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 266, p. 89-123, maio/ago., 2014.
- RODRIGUES, Susan Lucena. Mídia, informação e transparência construindo a cidadania contra a corrupção no Maranhão. In: *II Conferência Sul-Americana e VII Conferência Brasileira de Mídia Cidadã*. Pará. 2011. Disponível em: http://www.unicentro.br/redemc/2011/conteudo/mc_artigos/Midia_Cidada_Lucena_Rodrigues.pdf. Acesso em: 10 nov. 2018.
- SALGADO, Eneida Desiree. Princípio da publicidade. *Enciclopédia jurídica da PUCSP*. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/37/edicao-1/principio-da-publicidade>. Acesso em: 02 dez. 2018.
- SÃO PAULO. Ministério Público do Estado. *Instrumento de avaliação de transparência desenvolvido pela Enccla*. 2015. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/pls/portal/!PORTAL.wwwpob_page.show?_docname=2577007.PDF. Acesso em: 02 dez. 2018.
- SEM, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução: Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Índice de percepção da corrupção 2017*. Tradução: Larissa Peixoto Gomes. Disponível em: <https://www.ipc.transparenciainternacional.org.br>. Acesso em: 10 nov. 2018.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Índice de percepção da corrupção 2019*. Disponível em: <https://www.ipc.transparenciainternacional.org.br/>. Acesso em: 14 abr. 2020.

VASCONCELLOS, Rodrigo da Costa; FONTANA, Odisséia Aparecida Paludo. *A accountability como instrumento eficaz no governo eletrônico e no processo judicial. Observatório do Governo Eletrônico*. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/accountability-como-instrumento-eficaz-no-governo-eletr%C3%B4nico-e-no-processo-judicial>. Acesso em: 02 dez. 2018.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

ROCHA, Guilherme; MEDEIROS NETO, Elias Marques de. A ineficiência dos portais de transparência pública no Brasil: uma análise à luz do princípio da publicidade e do direito ao desenvolvimento. *Direitos Fundamentais & Justiça*, Belo Horizonte, ano 15, n. 44, p. 225-244, jan./jun. 2021.

Recebido em: 10.05.2019

Pareceres: 11.09.2019, 17.09.2019, 02.03.2020

Aprovado em: 17.03.2020